

JEPANG DALAM DUNIA YANG BERUBAH*

Hadi SOESASTRO

PENGANTAR

"There is nothing more difficult to carry out, nor more doubtful of success, nor more dangerous to handle than to initiate a new order of things." (Machiavelli)

Dewasa ini Jepang melihat dirinya berada dalam suatu keadaan di mana keamanan dan kemakmurannya benar-benar sedang dipertaruhkan. Memang, kekuatiran bangsa Jepang mengenai ancaman-ancaman dari luar merupakan sesuatu yang menahun. Akan tetapi dalam sejarah post Perang Dunia II ini untuk pertama kalinya Jepang dihadapkan pada kenyataan di mana tantangan-tantangan luar yang dilihatnya itu untuk sebagian besar harus dijawabnya sendiri. Banyak pengamat mengerti alasan-alasan mengapa Jepang perlu mengambil prakarsa-prakarsa guna dapat menyesuaikan diri dan bersiap menghadapi lingkungan yang berubah itu. Meningkatnya kehadiran kekuatan militer Uni Soviet di sekitar wilayahnya telah membuat nyata dan konkrit apa-apa yang dalam persepsi Jepang tentang ancaman luar selama ini hanya bersifat hipotetis. Ada pula pihak yang merasa bahwa Jepang memang harus dipaksa belajar menanggung bebannya secara mandiri setelah untuk sekian lama menikmati keuntungan sebagai "free rider" dalam perkembangan politik internasional. Dalam beberapa waktu terakhir ini tampak adanya peningkatan tekanan-tekanan Amerika Serikat terhadap Jepang untuk mengambil peranan politik yang lebih besar di Asia sesuai dengan kekuatan ekonominya.

Namun di balik pengertian tentang keharusan Jepang untuk mengambil langkah-langkah yang berani, juga terdapat kekuatiran

* Karangan ini semula berjudul "Perkembangan Ekonomi dan Militer Jepang Serta Pengaruhnya Terhadap Asia Tenggara" yang disampaikan dalam Seminar/Pertemuan Ilmiah tentang Indonesia dan Perkembangan Asia-Pasifik yang diselenggarakan oleh Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang, 19-21 Mei 1980.

mengenai hasil akhir (outcome) dari proses transformasi Jepang di bidang ekonomi dan militer, khususnya mengenai bidang yang terakhir.¹ Konstatasi Machiavelli dalam kutipan di atas bisa dianggap berlaku secara umum, namun dalam kasus Jepang ini telah menggugah kontroversi yang cukup besar. Di satu pihak dianut pendapat bahwa berdasarkan pengamatan tentang kebolehan bangsa Jepang mengadakan penyesuaian-penyesuaian terhadap perkembangan baru, maka dapat diberikan probabilitas sukses yang cukup tinggi kepada ikhtiarnya ini. Akan tetapi tidak jelas apakah penyesuaian-penyesuaian yang berhasil dilakukan Jepang selama ini merupakan perubahan yang bersifat fundamental atautkah hanya bersifat semu, yaitu sekedar memungkinkan koeksistensi antara penampilan (dan tindakan ke luar) dengan penghayatan yang secara diametral berbeda. Bisakah "orde yang baru" bagi Jepang, yang harus melibatkan "internasionalisasi" Jepang, berdasar pada perubahan yang semu?

Di pihak lain dianut pendapat bahwa justru karena kebolehannya melakukan penyesuaian-penyesuaian itu, terdapat bahaya dalam prakarsa-prakarsa besar yang diambil oleh Jepang. Memang pengamatan menunjukkan bahwa proses pengambilan keputusan di Jepang, di mana dijunjung tinggi kaidah "multi-consensus" itu, biasanya berjalan dengan lambat. Akan tetapi tidak dapat diingkari bahwa seketika dihasilkan kesepakatan *ala* Jepang itu, dengan cepat dan sering kali secara diam-diam suatu prakarsa dapat diterjemahkan dalam rencana dan pelaksanaannya, dengan hasil akhir yang bisa mengejutkan tidak hanya pihak-pihak luar tetapi juga bangsa Jepang sendiri.

Sementara tantangan-tantangan luar secara kumulatif dirasakan berat bagi Jepang, tantangan-tantangan dari dalam negeri sendiri cukup menggelisahkan para pemimpinnya. Falsafah dan bentuk pengelolaan ekonomi-sosial yang baru perlu dirumuskan untuk dapat melanjutkan perkembangan masyarakat dengan tingkat pertumbuhan ekonomi jauh di bawah 10% per tahun tanpa terjadi gejolak yang besar. Kemampuan Jepang untuk mengatasi masalah-masalah dalam negeri ini akan sangat menentukan corak dan arah perkembangan Jepang di dunia internasional. Implikasi dari perubahan-perubahan dalam kebijaksanaan dan kedudukan Jepang di dunia bisa mempunyai

1 Lihat karangan Jusuf Wanandi, "A Role for Japan: The Security and Prosperity Connection", dalam Jusuf Wanandi, *Security Dimensions of the Asia-Pacific Region in the 1980s* (Jakarta: CSIS, Oktober 1979)

jangkauan yang cukup luas — memadai untuk diberi predikat "implikasi global".

Tulisan ini merupakan suatu pengantar ke arah suatu studi lebih lanjut tentang pengaruh-pengaruh yang bisa ditimbulkan dari perubahan-perubahan di bidang ekonomi dan militer yang sedang terjadi di Jepang, baik terhadap situasi global maupun secara khusus terhadap Kawasan Asia-Pasifik. Analisa-analisa mengenai persoalan serupa ini bersifat sangat spekulatif. Hal ini tidak dapat dihindarkan. Akan tetapi nilai dari suatu spekulasi dapat diperbesar apabila dapat dimengerti secara lebih mendalam corak dari kekuatan-kekuatan yang menimbulkan perubahan dan mempengaruhi arah perkembangan. Kerangka analisa yang dipergunakan dalam tulisan ini berdasar pada model tingkah laku yang bersifat "homeostasis", yaitu yang mengarah pada suatu keseimbangan (ekuilibrium) baru.¹ Model ini digunakan atas dasar asumsi bahwa para pemimpin dalam masyarakat Jepang dewasa ini masih terdiri dari generasi yang menolak tindakan-tindakan radikal yang menimbulkan gejolak, tetapi berusaha mengatur perubahan-perubahan ke arah suatu ekuilibrium baru. Bagian pertama tulisan ini mencoba mempelajari keadaan keseimbangan baru bagi masyarakat Jepang dengan melihat keterbatasan-keterbatasan yang dihadapinya. Akan tetapi model tingkah laku di atas tidak seluruhnya dapat diandalkan, sebab dalam proses menuju kepada keseimbangan ini, masih terdapat persoalan menentukan langkah-langkah yang akan diambil yang meminta usaha "mencari dan belajar" serta membuat keputusan dalam kondisi ketidakpastian.² Keadaan yang dihadapi para perumus kebijaksanaan Jepang dapat digambarkan sebagai suatu lingkup yang tidak membeberkan keseluruhan alternatif yang ada beserta akibat-akibatnya. Dengan demikian masih terdapat banyak peluang bagi rangsangan-rangsangan dari luar — tergantung corak dan intensitasnya — yang dapat menggagalkan pencapaian keadaan

1 Tentang model ini, lihat uraian J.D. Thompson, *Organizations in Action* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1967), hal. 7: "Central to the natural-system approach is the concept of homeostasis, or self-stabilization, which spontaneously, or naturally, governs the necessary relationships among parts and activities and thereby keeps the system viable in the face of disturbances stemming from the environment".

2 Fokus dari kerangka analisa ini adalah mengenai "... processes related to choice of course of action in an environment which does not fully disclose the alternatives available or the consequences of those alternatives. In this view, (the policy maker) has limited capacity to gather and process information or to predict consequences of alternatives. To deal with situations of such great complexity, (the policy maker) must develop processes for *searching and learning*, as well as for *deciding*", lihat J.D. Thompson, *ibid.*, hal. 9.

ekuilibrium yang baru. Bagian kedua dan ketiga dalam tulisan ini mencoba mempelajari corak dan intensitas dari tantangan-tantangan yang dihadapi Jepang di bidang ekonomi dan militer. Dalam bagian terakhir tulisan ini akan diajukan hipotesa tentang kecenderungan-kecenderungan dalam tingkah laku Jepang sejauh yang menyangkut hubungannya dengan Asia-Pasifik.

I. KE ARAH EKUILIBRIUM BARU

Tanpa banyak keributan, sebenarnya Jepang sudah memulai proses internasionalisasinya. Rangsangan yang besar terjadi sekitar pertengahan dasawarsa 1970-an; di bidang ekonomi sebagai akibat dari perubahan dalam struktur suplai minyak internasional dan cara Jepang mengatasinya, yang ternyata membawa akibat ketegangan-ketegangan dalam hubungan ekonomi-perdagangannya dengan Amerika Serikat dan Eropa Barat; di bidang militer (pertahanan) sebagai akibat meningkatnya kehadiran armada dan kekuatan Angkatan Udara Uni Soviet di wilayah sekitar Jepang, sementara kepercayaannya terhadap perlindungan Amerika Serikat sangat menyurut. Apa yang dikenal dengan "Nixon Shokku" itu merupakan guncangan awal, tetapi kejutan ini masih dapat dicernakan oleh Jepang. Perkembangan selanjutnya lebih mendorong Jepang untuk mempercepat proses transformasinya, walaupun sering kali arahnya menjadi kabur karena rangsangan datang secara bertubi-tubi.

Dalam beberapa bidang tertentu, proses internasionalisasi Jepang berjalan cukup cepat, misalkan dalam kerja sama ekonomi dengan negara-negara berkembang, tetapi dalam hal-hal lainnya banyak mengalami hambatan, seperti dalam usaha meng-"internasionalisasi"-kan mata uang yen. Tampaknya, sejauh suatu prakarsa ke luar tidak menuntut perubahan struktural dan institusional di dalam negeri Jepang yang terlampau besar (drastis), rencana tersebut dapat direalisasi dalam tempo yang cukup cepat. Penyesuaian-penyesuaian Jepang di bidang ekonomi dan militer sebagai jawaban terhadap tantangan-tantangan luar jelas meminta perubahan struktural dan institusional di dalam negerinya. Terlepas dari kesediaannya melakukan perubahan-perubahan itu, kiranya yang diperlukan terlebih dahulu adalah kemauan politik untuk mengambil peranan dan sikap yang lebih aktif dalam percaturan internasional. Peranan ini diperlukan untuk memungkinkan Jepang mengambil prakarsa di bidang militer dan

untuk menunjang prakarsa di bidang ekonomi. Seperti dinyatakan oleh Menteri Luar Negeri Jepang, Saburo Okita, Jepang tidak lagi dapat mendasarkan diri pada suatu lingkungan internasional yang dengan sendirinya menjamin keamanan dan kemakmurannya. Dalam masyarakat Jepang sendiri masih banyak terdapat kesangsian mengenai kemampuan Jepang untuk memainkan peranan politik yang lebih besar (dan lebih luas) di bidang internasional. Perubahan ke arah ini dilihat sebagai perubahan yang besar karena sejak berakhirnya Perang Dunia II pendekatan yang diambilnya bersifat "low profile" yang telah menciptakan citra Jepang sebagai raksasa ekonomi tetapi seorang kerdil dalam percaturan politik. Prosedur operasi yang standar kira-kira berbunyi: "Jual, beli, dan bersikaplah ramah"; dengan pendekatan ini Jepang telah berusaha dan berhasil memaksimalkan perdagangan internasionalnya tanpa mengganggu siapapun.

Kini semakin jelas bagi Jepang bahwa formula di atas semakin sulit untuk diterapkan. Perkembangan dunia dewasa ini mengharuskan Jepang untuk membuat pilihan-pilihan karena tidak mungkin lagi baginya untuk mengambil kebijaksanaan yang dapat menyenangkan semua pihak. Kenyataan bahwa bersikap netral pun membawa akibat negatif baginya telah merupakan dorongan yang besar untuk mencari orientasi politik luar negeri yang baru. Dalam beberapa tahun terakhir ini berkali-kali Jepang diingatkan akan kerawanan dan ketergantungannya terhadap impor bahan-bahan mentah, khususnya minyak. Ada anggapan bahwa kerawanan ekonomi ini merupakan akibat dari kerawanan di bidang politik. Bekas Menteri Luar Negeri Jepang, Sunao Sonoda, memberikan rationale untuk peranan politik yang lebih aktif atas dasar hipotesa bahwa prakarsa Jepang untuk membantu terciptanya perdamaian, keamanan dan kemakmuran di berbagai kawasan tertentu akan meningkatkan kepercayaan kawasan tersebut kepada Jepang dan dengan cara ini dapat diperoleh kesediaan kawasan tersebut untuk menjamin suplai bahan-bahan mentah bagi Jepang.¹

Bahwa kepentingan ekonomi merupakan faktor utama yang mendasari percaturan politik, hal ini tidaklah khas berlaku bagi Jepang saja. Malahan mungkin, selama ini Jepang merupakan perkecualian karena bisa memutuskan kaitan antara ekonomi dan politik. Selama

1 Lihat ulasan Robert Keatley, "Japan: Toward a More Assertive Overseas Policy", dalam *The Asia Wall Street Journal*, 22 Maret 1980

beberapa dasawarsa terakhir ini kepentingan dan taruhan ekonomi Jepang yang begitu besar di dunia telah dapat dijaminnya melalui jalan yang sangat murah dan mudah. Dalam ekuilibrium yang baru bagi Jepang akan terdapat kaitan yang lebih langsung antara kepentingan ekonomi dan orientasi politiknya. Pertanyaan yang segera timbul adalah: Apakah kekuatan politik yang mampu menunjang kepentingan ekonominya juga harus didukung oleh kekuatan militer? Dapatkah Jepang memutuskan kaitan antara politik dan kekuatan militer?

Sejauh yang menyangkut kaitan antara ekonomi dan politik, duduk persoalannya bagi Jepang mungkin dapat dirumuskan sebagai berikut: Apabila Jepang dapat memainkan peranan politik yang lebih aktif, maka untuk mempertahankan kemakmurannya tidak perlu seluruh perubahan dibebankan kepada penyesuaian-penyesuaian struktural dari ekonomi dalam negerinya. Strategi serupa ini berdasar pada adanya suatu "trade-off"; jika dengan politik dapat dijamin kelancaran suplai bahan-bahan mentah, maka usaha penyesuaian struktural ekonominya tidak akan terlampaui berat dan dapat diselenggarakan secara bertahap. Ongkos sosial dari dislokasi ekonomi sebagai akibat penyesuaian drastis dalam struktural ekonomi Jepang diperkirakan cukup tinggi. Akan tetapi mengingat pengalaman Jepang di bidang politik internasional masih minimal, kemungkinan membuat kesalahan diperkirakan cukup besar. Dalam keadaan dunia seperti dewasa ini suatu kegagalan diplomatik-politik bisa mempunyai akibat yang parah bagi perekonomian Jepang. Jadi, dalam strategi yang baru ini terkandung suatu dilema.

Para pemimpin dalam pemerintahan Jepang tampaknya mempunyai kepercayaan diri yang lebih besar daripada masyarakat umumnya bahwa Jepang dapat memainkan suatu peranan politik dalam dasawarsa 1980-an ini dengan cukup berhasil. Sikap ini lumrah, karena biasanya pelaksana merasa lebih mengetahui seluk-beluk persoalan dan melihat lebih banyak ruang gerak untuk melakukan "manoeuvre" politik. Akan tetapi ada kemungkinan bahwa sikap ini terpaksa diambil karena perubahan yang sepenuhnya dibebankan kepada penyesuaian struktural ekonominya sukar dicernakan dalam jangka pendek oleh masyarakat Jepang yang dewasa ini sedang berada dalam suatu transisi sosio-kultural.

Tanpa banyak keributan, sebenarnya Jepang sedang berada dalam suatu revolusi sosial. Memasuki dasawarsa 1980-an ini, Jepang

menghadapi tantangan-tantangan di dalam negeri yang secara radikal berbeda daripada yang dihadapinya selama abad terakhir ini. Dalam era mengejar pertumbuhan ekonomi untuk menyamai Dunia Barat, masyarakat Jepang telah dapat dimobilisasi di bawah satu konsensus nasional yang utuh dan ajeg. Generasi muda Jepang yang sudah lebih makmur secara material (affluent) dan lebih individualistis dalam orientasi kemasyarakatannya kini sedang berada dalam proses mencari makna-makna hidup baru.¹ Kegandrungan pada masalah-masalah lingkungan, ekologi dan kualitas hidup diterjemahkan dalam tuntutan-tuntutan yang meningkat dengan pesat. Justru pada saat ekonomi Jepang sedang mencari pemecahan ekonomis yang memungkinkannya menyesuaikan diri pada tingkat pertumbuhan yang hanya sebesar setengah daripada yang dicapai selama bertahun-tahun.

Tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah ini mengandung bahaya disintegrasi sosial yang hanya dapat dicegah oleh kemampuan pembiayaan yang melonjak, hal mana meminta penyesuaian struktural dalam mekanisme fiskal Pemerintah Jepang. Pergeseran demografis secara besar-besaran (urbanisasi) dalam era modernisasi ekonomi selama beberapa dasawarsa terakhir ini tidak menggoyahkan kohesi sosial masyarakat Jepang karena pengaturan yang khas dalam hubungan antara pekerja dan perusahaannya. Seluruh nasib seorang pekerja berada di tangan perusahaan: pembentukan keluarga, rekreasi, pemupukan "asset" melalui pembagian saham perusahaan, jaminan hari tua sampai pemenuhan kebutuhan sewaktu berpulang. Selama pertumbuhan ekonomi dapat dipertahankan pada tingkat yang cukup tinggi tidak banyak permasalahan yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan untuk menanggung beban sosial tersebut. Kemunduran yang dialami oleh perusahaan-perusahaan membawa akibat berantai dengan beban nasional yang cukup tinggi yang tergeser kepada pemerintah sebagai beban fiskal. Pekerja yang mencapai usia pensiun tidak lagi secara otomatis diganti oleh pekerja baru. Penawaran (suplai) pekerja usia 15-24 memang berkurang sebagai akibat menurunnya tingkat kelahiran dan besarnya proporsi pemuda yang menuntut pendidikan tinggi. Gejala "the greying of Japan" sangat menyolok dalam struktur angkatan kerja di mana sepertiga jumlahnya terdiri dari pekerja usia 45-65. Meningkatnya proporsi pekerja tua membawa beban finansial yang semakin besar bagi

1 Lihat analisa Tracy Dahlby, "The Art of Fence-sitting Becomes More Difficult", *Far Eastern Economic Review*, 22 Juni 1979

perusahaan-perusahaan karena biaya tetap (fixed cost) produksi meningkat sejalan dengan itu. Sementara itu, dengan meningkatnya usia rata-rata penduduk Jepang, kebutuhan pembiayaan negara menjadi semakin besar karena disediakannya dana pensiun oleh pemerintah bagi pekerja yang mencapai usia 60 tahun. Kebutuhan pembiayaan ini menghadapi saingan yang sangat besar dari tuntutan-tuntutan pembangunan sosial, seperti perumahan, taman-taman dan fasilitas rekreasi lainnya.

Perubahan-perubahan demografiko-sosial dalam masyarakat Jepang ini menjurus pada krisis fiskal yang cukup berat. Bersamaan dengan meningkatnya tuntutan-tuntutan sosial, pertumbuhan ekonomi yang lebih lambat telah membawa akibat stagnasi dalam penerimaan negara. Selain itu Pemerintah Jepang terpaksa menggunakan instrumen fiskal untuk memperlunak akibat dari krisis minyak. Dilema yang dihadapi Pemerintah Jepang cukup berat. Di satu pihak, Pemerintah Jepang tidak lagi dapat menghindarkan tuntutan untuk meningkatkan pengeluaran bagi pembangunan sosial. Di antara negara-negara industri maju, prasarana sosial dan pengeluaran pemerintah untuk program-program sosial per kapita termasuk yang terendah. Di pihak lain, tekanan fiskal yang dihadapi Pemerintah Jepang relatif sangat tinggi. Dalam tahun 1979, di Jepang ratio ketergantungan pada pembiayaan defisit mencapai sekitar 40% (besarnya defisit sebagai persentase pengeluaran total) dibandingkan dengan 7-8% di Amerika Serikat dan Perancis, dan 14-16% di Inggris dan Jerman Barat.¹ Kegagalan Pemerintah Jepang untuk merombak struktur fiskalnya akan sangat mengganggu kestabilan politik di dalam negerinya. Tantangan sosio-ekonomis ini juga harus dapat dipecahkan oleh Pemerintah Jepang dalam rangka mencapai ekuilibrium baru. Malahan mungkin, tantangan inilah yang harus dapat dipecahkan terlebih dahulu.

Kestabilan politik merupakan faktor yang sangat menentukan proses ke arah mencapai ekuilibrium baru. Kemampuan Pemerintah Jepang untuk mengendalikan proses ini tergantung dari kemampuan Partai LDP untuk mencernakan berbagai ragam kepentingan ekonomi, sosial, dan politik, sebab pada dasarnya LDP masih merupakan wadah utama pembentukan konsensus nasional. Pada pertengahan bulan Mei

1 Lihat pembahasan Hiroshi Ando, "Japan's Fiscal Situation with the Enormous Deficits", dalam *Look Japan*, 10 Februari 1980

1980 ini tampaknya wadah ini sedang berada dalam suatu krisis, dan tidak mudah dapat diperkirakan bagaimana perkembangannya di masa-masa mendatang. Dalam kondisi tekanan fiskal ini peningkatan anggaran pertahanan Jepang akan secara langsung menghadapi saingan besar dari tuntutan pembangunan sosial. Apabila demikian, tampaknya dalam suatu ekuilibrium yang baru tidak akan terjadi peningkatan kemampuan militer yang besar sebab bagi masyarakat Jepang kesejahteraan sosial memperoleh bobot yang jauh lebih besar. Namun demikian, ada kemungkinan pula bahwa peningkatan industri pertahanan Jepang diberi fungsi untuk menggerakkan ekonomi Jepang, yaitu menjamin pertumbuhan dan jalan ke luar untuk mengatasi masalah pengangguran. Peningkatan industri pertahanan ini, walaupun dengan orientasi ekspor, akan harus dikaitkan dengan pembelian-pembelian oleh pemerintah. Apabila demikian, ekuilibrium yang baru mungkin akan melihat peranan Jepang yang lebih besar di bidang pertahanan. Kedua kemungkinan ini masih terbuka. Selain itu terjalannya kaitan antara ekonomi, politik dan militer akan bergantung dari reaksi masyarakat Jepang menghadapi tekanan-tekanan dari luar.

Dari uraian di atas diperkirakan bahwa sejauh ini tampaknya fokus perhatian utama menyangkut tantangan sosial yang bersumber di dalam negeri. Di satu pihak, tantangan sosial ini menimbulkan tekanan fiskal, oleh karena Jepang juga menghadapi desakan-desakan dari luar untuk menggunakan instrumen fiskalnya guna mencapai ekuilibrium baru dalam ekonomi internasional. Di pihak lain, tuntutan-tuntutan sosial yang meningkat hanya dapat dipenuhi apabila Jepang dapat mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. Masalahnya, untuk menjamin tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi itu diperlukan perubahan struktural ekonominya yang jelas membawa akibat dislokasi ekonomi dan sosial dalam jangka pendek (dan menengah). Suatu optimisasi yang melibatkan penyesuaian fiskal (peranan pemerintah secara institusional dan struktural), penyesuaian struktural ekonomi secara keseluruhan, dan pemenuhan kebutuhan sosial, jelas bukan sesuatu usaha yang mudah. Seperti dinyatakan sebelumnya, ada pemikiran bahwa peranan politik yang lebih aktif di dunia internasional akan membantu memecahkan optimisasi di atas, apabila benar bahwa dengan instrumen tambahan ini penyesuaian struktural ekonominya tidak perlu dilakukan secara besar-besaran dan secara serentak. Jadi, dalam ekuilibrium yang baru itu sangat mungkin akan dilihat peranan politik yang lebih besar.

II. TANTANGAN EKONOMI

Untuk memperlancar proses ke arah pencapaian suatu ekuilibrium baru, Pemerintah Jepang harus memperoleh dukungan nasional yang luas. Pada akhir tahun 1978 Pemerintah Jepang (melalui Economic Planning Agency) menyelenggarakan suatu survei tentang "How the Japanese Feel about Themselves" untuk dapat memperoleh pengertian tentang kebutuhan (needs) dan persepsi masyarakat tentang perasaan kepuasan, kebahagiaan, taraf hidup yang diidamkan, dan nilai-nilai yang mendasari kebutuhan-kebutuhannya. Dalam Tabel 1 terlihat 10 bidang kesejahteraan dan urutan (order) atas dasar tingkat keutamaan (degree of importance), tingkat kecukupan (degree of sufficiency), dan selanjutnya diperoleh urutan kebutuhan (needs). Ternyata kebutuhan yang utama masih berada dalam bidang pendapatan dan konsumsi, yang meliputi masalah-masalah pengendalian harga, tabungan yang memadai, beban pajak yang adil, jaminan hari tua, keamanan produk-produk (product safety), peningkatan pendapatan tahunan, dan ketimpangan dalam pendapatan dan kekayaan.¹ Dari hasil survei ini terlihat bahwa kebutuhan yang dianggap mendesak adalah dalam peningkatan kualitas kehidupan ekonomi.

Bagi para perencana Jepang jelas bahwa perbaikan kualitas kehidupan ekonomi itu perlu ditunjang oleh pertumbuhan ekonomi yang stabil. Oleh karena keadaan ekonomi di dalam dan di luar negeri penuh dengan tantangan-tantangan, pada akhir tahun 1979 Ministerial Conference Jepang mengesahkan suatu rencana jangka menengah yang disebut "New Economic and Social Seven-Year Plan" (masa anggaran 1979-1985). Tujuan dari rencana ini meliputi: (1) perbaikan dalam ketidakseimbangan yang terdapat dalam berbagai sektor ekonomi, termasuk kesempatan kerja, perdagangan, dan keadaan fiskal pemerintah; (2) mengadakan reorganisasi struktur industri dan mengurangi keterbatasan energi; (3) meningkatkan taraf dan kualitas hidup untuk menciptakan suatu "Japanese-style welfare society" yang baru. Untuk melaksanakan rencana ini ditetapkan beberapa kebijaksanaan pokok, yaitu: (1) "full employment" dan stabilisasi harga-harga; (2) stabilisasi dan perbaikan kualitas hidup; (3) kerja sama dengan dan memberikan sumbangan kepada pembangunan masyarakat ekonomi internasional; (4) menjamin keamanan ekonomi dan memperkuat

1 Hasil-hasil lengkap dari survei ini dapat dipelajari dari "1978 Survey on People's Needs: How the Japanese Feel about Themselves" dalam *Japan Newsletter*, Kedutaan Besar Jepang di Jakarta, Juni 1979

Tabel 1

HASIL SURVEI MENGENAI KEBUTUHAN MASYARAKAT JEPANG

No.	Bidang Kesejahteraan	Tingkat Keutamaan ^{a)}	Tingkat Kecukupan ^{a)}	Kebutuhan ^{a)}
I.	Kesehatan	4 (4,11)	1 (3,45)	9
II.	Pendidikan dan Kebudayaan	8 (3,65)	7 (2,91)	7
III.	Pekerjaan	7 (3,87)	6 (2,93)	6
IV.	Waktu Senggang	10 (3,31)	8 (2,87)	10
V.	Pendapatan, Konsumsi	1 (4,20)	9 (2,61)	1
VI.	Lingkungan Hidup	3 (4,13)	2 (3,09)	4
VII.	Kejahatan dan Hukum	4 (4,11)	3 (3,06)	5
VIII.	Keluarga	1 (4,20)	4 (3,05)	3
IX.	Kehidupan dalam Rukun Warga	9 (3,60)	5 (2,98)	8
X.	Disparitas dan Kesempatan	6 (3,94)	10 (2,55)	2

Sumber: *Social Welfare Bureau*, Economic Planning Agency, Tokyo, Maret 1979

a) Berdasarkan urutan (order) dan nilai (score) antara 1-5 untuk tingkat keutamaan dan tingkat kecukupan

dasar pembangunan ekonomi; dan (5) pembaruan dalam situasi fiskal pemerintah dan mengambil langkah-langkah ke arah sistem moneter yang baru.¹

Beberapa pihak melihat rencana di atas sebagai suatu rencana yang terlampau ambisius mengingat keterbatasan kemampuan untuk membiayainya. Namun demikian terlihat beberapa perubahan dalam orientasi pembangunan ekonomi, yang semula semata-mata bertujuan mengejar pertumbuhan, kini dengan prioritas pada pengeluaran di bidang pekerjaan umum guna meningkatkan kualitas hidup. Selain itu, fokus pertumbuhan diletakkan pada pengembangan permintaan dalam negeri, sebagai cara untuk mengurangi ketergantungan pada ekspor yang telah menjadi sumber ketegangan dengan negara-negara partner dagangnya yang utama, Amerika Serikat dan Eropa Barat.

Meningkatnya peranan pemerintah (melalui anggaran) merupakan keharusan karena tuntutan sosial di dalam negeri di satu pihak dan karena permintaan dalam negeri (konsumsi rumah tangga dan investasi perusahaan) tidak dapat diandalkan untuk menjadi perangsang bagi ekonominya. Pada saat terjadi kemunduran ekonomi ternyata tabungan masyarakat, tetap dipertahankan tinggi, sedangkan industri-

1 Lihat "New Economic and Social Seven-Year Plan", dalam *Look Japan*, 10 September 1979

industri utama yang menghadapi kelebihan kapasitas dengan drastis menurunkan investasinya. Keadaan ini telah mengakibatkan suatu gap deflasioner yang besar dalam ekonomi Jepang.¹ Sementara ekspor tetap dapat dipertahankan, dengan sendirinya Jepang mengalami surplus yang besar dalam neraca perdagangannya, terutama dengan partner dagangnya yang utama, Amerika Serikat dan Eropa Barat. Dalam era post krisis minyak, Jepang telah menjadi target utama meningkatnya proteksionisme. Tantangan serupa ini ternyata sulit dapat dihadapi oleh Jepang, sehingga terpaksa diluluskan tuntutan partner dagangnya yang utama untuk melakukan pembatasan-pembatasan ekspornya secara suka rela. Keadaan ini merupakan pukulan ekonomis dan psikologis yang besar bagi Jepang karena merasa tidak berdaya untuk menghadapi tantangan-tantangan ekonomi-perdagangan yang mempertaruhkan kemakmurannya. Kesemuanya itu memaksa Jepang untuk meningkatkan peranan pengeluaran pemerintah di dalam negerinya. Selain tantangan yang timbul dari meningkatnya proteksionisme terhadap Jepang, ekspor Jepang mulai merasakan saingan yang datang dari Korea Selatan, Taiwan dan Hongkong.

Rencana Tujuh Tahun yang dirumuskan Jepang untuk mengatasi kesulitan-kesulitan ekonominya itu mengandaikan bahwa Jepang dapat mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar sekitar 6% per tahun. Dibandingkan dengan tingkat historis rata-rata pertumbuhan ekonominya di atas 10% per tahun, target ini rendah, tetapi dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan di negara-negara industri maju, target ini cukup tinggi. Terdapat banyak kesangsian apakah tingkat pertumbuhan ini dapat dipertahankan oleh Jepang secara stabil selama tujuh tahun mendatang. Masalah pertama bersumber pada kemampuan Jepang untuk merealisasi penyesuaian struktural ekonominya, khususnya di sektor industri. Menurut rencana penyesuaian struktur industrinya, dalam tahun 1985 bagian dari industri primer akan menurun menjadi 2,7% dari seluruh output industri (10,5% tahun 1960, 3,8% tahun 1975), bagian dari industri sekunder akan meningkat menjadi 58% (51,9% tahun 1960 dan 56,7% tahun 1975), sedangkan industri tertier dipertahankan pada tingkat sekitar 36%.

1 Untuk uraian yang mendalam lihat R.B. Suhartono, "World Economy and Japan", dalam *Japan-Indonesia Relations in a Global Context* (Tokyo: Japan Institute of International Affairs, Oktober 1978)

Selain karena persaingan dari luar, penyesuaian struktural ini juga didorong oleh ketidakpastian dalam suplai energi (dan bahan-bahan mentah lainnya). Penyesuaian ini juga diarahkan kepada penggeseran dari industri yang padat energi kepada industri yang padat teknologi. Walaupun demikian tetap dipersoalkan apakah rencana penyesuaian struktural di atas dan tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 6% per tahun itu akan dapat mengurangi kerawanan Jepang terhadap ketidakpastian suplai sumber-sumber alam. Dengan pertumbuhan ekonomi seperti direncanakan itu, di satu pihak akan ada usaha untuk menjamin kelancaran suplai bahan-bahan mentah dengan ongkos berapa pun dan di pihak lain akan terdapat kecenderungan mengalirnya investasi ke luar secara besar-besaran. Suatu studi berpendapat bahwa dengan tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 6% itu Jepang tetap akan menghadapi masalah keterbatasan sumber-sumber alam, dan untuk memperkecil kerawanan ekonominya, pertumbuhan ekonomi Jepang harus lebih rendah dari 6% per tahun.¹

Apabila pendapat (dan perhitungan) di atas dapat diandalkan, maka dapat diperkirakan bahwa untuk menjamin pelaksanaan Rencana Tujuh Tahun tersebut, Jepang memang perlu memainkan peranan politik yang lebih aktif di dunia internasional. Artinya, ekuilibrium yang baru itu akan melihat suatu Jepang dengan status internasional yang lebih meningkat. Alternatifnya, yaitu suatu Jepang dengan pertumbuhan ekonomi yang ditekan pada tingkat yang rendah, berarti suatu Jepang yang menjurus pada status menutup diri terhadap dunia luar.

III. TANTANGAN MILITER

Pilihan yang diambil Jepang mengenai arah perkembangan ekonominya, seperti diuraikan di atas, tetap berarti bahwa Jepang akan mempertahankan suatu tingkat hubungan ekonomi internasional yang tinggi. Tetapi justru karena pilihan ini, sebenarnya taruhan ekonominya semakin besar. Sebab, apabila semula pertumbuhan ekonominya untuk sebagian terbesar berdasar pada ideologi "mengejar pertumbuhan GNP", pertumbuhan ekonominya pada saat ini benar-

1 Pandangan serupa ini diajukan, misalnya, oleh Jun Nishikawa, " 'Resource Constraints': A Problem of the Japanese Economy", dalam *The Korean Journal of International Studies*, Spring 1978

benar diperlukan untuk dapat memenuhi tuntutan riil masyarakatnya. Sementara itu struktur dunia sudah sangat berubah.

Apabila di waktu lalu hubungan ekonomi-perdagangan Jepang dengan dunia internasional terpusat pada negara-negara industri maju, yaitu Amerika Serikat dan Eropa Barat, dewasa ini dan di masa mendatang peranan negara-negara berkembang akan semakin besar. Kesulitan-kesulitan dalam hubungan ekonomi antara Jepang dan negara-negara industri maju telah mendorong Jepang untuk memalingkan mukanya ke arah negara-negara berkembang, khususnya di Asia. Dalam persepsi Jepang, kawasan-kawasan lainnya sudah menjadi wilayah yang secara logis berada dalam lingkup kepentingan negara-negara industri maju lainnya.

Salah satu wilayah yang menarik bagi Jepang adalah ASEAN, tetapi tampaknya diperlukan jalan ke luar (outlet) yang lain. Tidak mengherankan apabila pilihan itu jatuh pada RRC, walaupun pilihan ini dalam dirinya mengandung berbagai rintangan dan risiko. Sejak dijalinnya hubungan yang lebih erat antara Jepang dan RRC dengan Perjanjian Perdamaian dan Kerja Sama, Jepang melihat ulah Uni Soviet yang merupakan ancaman langsung bagi keamanan dan kemakmurannya. Di waktu lalu, semasa payung Amerika Serikat bagi keamanannya dapat diandalkan, Jepang tidak akan berada dalam rasa kekhawatiran yang besar. Bagi Jepang jelas bahwa kini Amerika Serikat tidak dapat diharapkan untuk bersedia berkorban untuk bangsa Jepang. Tampaknya, keragu-raguan ini tidak semata-mata berdasar pada menurunnya kredibilitas dan kemauan politik Amerika Serikat, tetapi dirasakan mempunyai akar yang dalam, yaitu prasangka rasial. Jepang sebagai bangsa Asia merasa tidak mendapatkan perlakuan yang sama seperti yang diberikan Amerika Serikat terhadap Eropa Barat. Padahal dari sudut kepentingan strategis, seharusnya nilai Jepang bagi Amerika Serikat sama dengan nilai Eropa Barat. Tidak dapat dipastikan apakah alasan ini benar, tetapi dalam masalah ini tampaknya Jepang sangat peka. Selain dari sudut perhitungan strategis itu, Jepang telah merasakan tekanan-tekanan yang dilakukan oleh Amerika Serikat terhadapnya di bidang ekonomi-perdagangan. Pengalaman ini mungkin memperkuat prasangkanya.

Dalam keadaan demikian, jelas bahwa demi keamanannya, Jepang perlu menentukan sikap dan mengambil langkah-langkah untuk dapat bersiap menghadapi kemungkinan peningkatan ancaman dari Uni Soviet. Bagi Jepang terdapat tiga pilihan, yaitu: (1)

meningkatkan kemampuan Pasukan Bela Diri Jepang; (2) mengadakan aliansi dengan RRC; dan (3) mengandalkan pada kekuatan diplomasi-nya. Menggunakan diplomasi kiranya merupakan preferensi Jepang, tetapi disadarinya pula bahwa kemampuan dan pengalamannya di bidang ini masih terbatas. Cara diplomasi (yang juga bisa dianggap non-diplomasi) dengan menggunakan formula hubungan "equidistance" dengan Uni Soviet dan RRC yang telah dilakukan selama ini jelas tidak akan dapat dilanjutkan. Aliansi dengan RRC kiranya berada dalam pertimbangan dan perhitungan Jepang. Pertama, untuk menghindarkan diri dari keharusan untuk meningkatkan kekuatan militernya sendiri. Kedua, tampaknya Jepang bersedia menyediakan *quid pro quo* untuk "payung" yang baru ini melalui kerja sama dan hubungan ekonomi yang cukup besar; imbalan ini sendiri menguntungkan Jepang dan mempunyai alasannya sendiri seperti diajukan di atas. Masalahnya, dengan aliansi ini terdapat kemungkinan besar bahwa Uni Soviet akan semakin meningkatkan gangguan atau gertakannya terhadap Jepang. Hal ini pasti diperhitungkan pula oleh Jepang.

Walaupun demikian, kiranya Jepang akan berusaha menggunakan diplomasi sebagai cara menjamin keamanannya dan akan mencari formula kerja sama dengan RRC yang masih dianggap berada di bawah "threshold", yaitu di mana Uni Soviet belum terdorong untuk memberikan reaksi yang keras. Jadi, Jepang akan tetap berusaha untuk tidak mengandalkan diri pada pembangunan kekuatan militernya sendiri. Memang benar, sikap masyarakat terhadap persoalan pertahanan Jepang sudah mengalami perubahan yang cukup berarti. Sesuatu yang selama ini menjadi tabu, kini dibicarakan dalam kalangan yang luas dan dikaji secara serius oleh banyak kalangan di Jepang, termasuk Parlemen. Suatu pengumpulan pendapat umum (oleh Yomiuri Shimbun) menunjukkan bahwa sebanyak 52,7% melihat Uni Soviet sebagai sumber ancaman utama. Sebanyak 21% percaya bahwa Amerika Serikat akan membela Jepang, sedangkan 38% tidak percaya. Suatu survei lain menunjukkan bahwa sebanyak 33% responden berpendapat bahwa Pasukan Bela Diri harus diperkuat atau dimodernisasi sesuai dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, sebanyak 33% berpendapat supaya dipertahankan pada tingkat kekuatan yang ada, sedangkan 9% berpendapat perlu diturunkan dan 25% sisanya tidak mempunyai pendapat.¹ Belakangan ini terdapat berita-berita mengenai meningkatnya tekanan-tekanan dari pihak industri agar Jepang memperkuat pertahanannya. Presiden Mitsubishi Heavy Industries Ltd., Masao Kanamori, menyatakan bahwa Jepang

1 Mengenai perincian survei ini, lihat "Opinion Survey for Analyzing Public Relations" dalam

akan berusaha lebih keras untuk dapat mempertahankan negaranya dengan kekuatan sendiri, dan arah ini dilihatnya sebagai arah yang tepat.¹

Tampaknya, usaha-usaha Jepang untuk meningkatkan perahannya memang telah mulai dilakukan, tetapi sejauh ini dengan tujuan yang terbatas dan dalam skala yang rendah. Tampaknya terdapat konsensus bahwa peningkatan kekuatan militer Jepang tidaklah dalam tingkat strategis, tetapi menyangkut: (1) kemampuan untuk melindungi — sampai batas tertentu — jalur komunikasi lautan Jepang sendiri, dan (2) kemampuan untuk membeli diri terhadap serangan udara yang ditujukan ke wilayah Jepang.² Menlu Jepang, Saburo Okita, menerangkan bahwa pembangunan kekuatan militer Jepang dimaksudkan untuk menciptakan efek penggertakan, dan dititikberatkan pada kekuatan untuk membela Kepulauan Jepang dari invasi dengan cara meningkatkan efektivitas pasukannya, dan bukan melalui peningkatan jumlah. Hal ini berarti bahwa pembaruan itu akan diandalkan pada teknologi modern dan industri pertahanan.³ Secara umum dapat dikatakan bahwa dalam rencananya, langkah apapun yang diambil Jepang guna meningkatkan kemampuan Pasukan Bela Dirinya, peningkatan itu tidak dimaksudkan untuk menciptakan suatu kekuatan yang bersifat "assertive" tetapi yang bersifat "denial".

Yang masih menjadi tanda tanya adalah sejauh mana Jepang akan melibatkan diri dalam jalur komunikasi lautan yang berada di luar wilayah teritorialnya, misalnya di Asia Tenggara. Ada perkiraan bahwa masalah ini juga sudah dipikirkan oleh kalangan Pemerintah Jepang. Dalam hal ini kekuatan yang bersifat "denial" mungkin tidak memadai. Sejauh strategi ekonomi Jepang yang baru ini tetap akan melibatkan kebutuhan yang besar terhadap sumber-sumber alam, jalur komunikasi lautan yang vital baginya mempunyai jarak yang cukup jauh. Untuk mengambil langkah ke arah ini, suatu peningkatan lebih lanjut dari pertahanan wilayahnya, kiranya diperlukan rangsangan yang cukup besar.

1 Lihat Robert Keatley, *op. cit.*

2 Ko Maruyama, "Force Reduction from ROK and Japan's Defense", dalam *Kindaika*, April 1978, hal. 2

3 Robert Keatley, *op. cit.*

PENUTUP: "SATU SPEKULASI"

Ekuilibrum yang baru untuk masyarakat Jepang kiranya akan merupakan ramuan baru yang mengandung beberapa elemen yang baru. Pertama, tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah dari tingkat historisnya, tetapi cukup tinggi untuk tetap mengharuskan Jepang mengambil peranan aktif dalam percaturan ekonomi internasional. Kedua, peranan pemerintah melalui program-program fiskal mempunyai jangkauan yang lebih luas daripada ekonomi nasionalnya karena mempengaruhi hubungan ekonomi-perdagangannya secara global. Ketiga, diplomasi politik yang bersifat "assertive" akan semakin menonjol dalam rangka keamanan dan kemakmuran Jepang. Keempat, terdapat kecenderungan pengalihan (diversion) dalam hubungan ekonomi-perdagangan Jepang dari negara-negara industri maju ke negara-negara Asia, khususnya ASEAN dan RRC. Kelima, kemampuan militer Jepang akan ditingkatkan untuk pertahanan wilayahnya.

Implikasi dari perubahan-perubahan ini terhadap percaturan politik, khususnya di Kawasan Asia-Pasifik, pasti ada. Tetapi corak dan intensitas dari pengaruhnya akan tergantung dari perkembangan dalam masa mendatang. Salah satu faktor yang mungkin akan sangat menentukan adalah tekanan-tekanan dari luar terhadap Jepang. Soalnya, Jepang tampaknya sudah jenuh menghadapi situasi di mana dirinya dapat dipermainkan oleh dan dengan tekanan-tekanan dari luar. Perasaan ini kiranya terwakili oleh nada yang terkandung dalam wawancara Nobuhiko Ushiba, salah seorang tokoh Jepang di bidang pemerintahan dan hubungan luar negeri. Antara lain dikatakan bahwa: "Japan must not give the impression that it is yielding to unreasonable pressures — this is the most important point. Japan should always say clearly what we have to say." ¹

Hubungan antara Jepang dengan Amerika Serikat tetap mempunyai arti yang sangat penting. Masih banyak persoalan yang dihadapi dalam hubungan antara kedua negara ini. Seperti diharapkan Ushiba, hubungan itu tidak perlu mengalami transformasi kualitatif tetapi perlu mengalami perubahan dalam arti diversifikasi. Dalam hubungan yang mengalami diversifikasi ini, tekanan-tekanan Amerika Serikat juga akan mengalami diversifikasi atau bersifat tersebar dan

1 Wawancara Nobuhiko Ushiba dengan The Japan Times, dalam *The Japan Times Weekly*, 15 Maret 1980

tidak perlu terkonsentrasi dalam satu bidang. Dengan demikian hubungan itu akan menjadi lebih berimbang di mana, "We not only receive complaints from the U.S. but also can do the complaining to the U.S. There is no reason why we have to be sitting in the defendant's dock all the time".¹ Namun Ushiba berpendapat bahwa Amerika Serikat tidak akan berhenti menekan Jepang untuk meningkatkan anggaran pertahanannya sampai hal itu benar-benar terjadi.

Kegagalan dalam usaha memperbaiki hubungan Jepang dengan Amerika Serikat akan membawa pengaruh yang negatif dalam jangka panjang bagi pola percaturan politik internasional. Dilema Jepang dewasa ini adalah usaha melakukan transformasi ke arah internasionalisasi, justru pada saat tekanan nasionalisme dari dalam cenderung untuk meningkat. Mendalamnya prasangka rasial dan meningkatnya nasionalisme Jepang akan mendorongnya untuk menciptakan hubungan yang intensif dan ekstensif dengan RRC di bidang politiko-strategi yang bisa mengakibatkan disequilibrium yang besar di Kawasan Asia-Pasifik. Dalam situasi seperti ini percaturan politik internasional di Kawasan Asia-Pasifik akan ditentukan di Beijing. Arah perkembangannya tidak dapat dipastikan sama sekali.

1 *Ibid.*